

*Salvá Tomás, Pedro Antonio*

## **Turismo y gestión territorial: La aplicación de la agenda 21 en las islas baleares**

---

**II Jornadas de Geografía de la UNLP**

*13 al 15 de septiembre de 2000*

*Salvá Tomás, P. (2000). Turismo y gestión territorial: La aplicación de la agenda 21 en las islas baleares. II Jornadas de Geografía de la UNLP, 13 al 15 de septiembre de 2000, La Plata, Argentina. Resignificando una geografía para todos. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.13406/ev.13406.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13406/ev.13406.pdf)*

Información adicional en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

# **TURISMO Y GESTIÓN TERRITORIAL: LA APLICACIÓN DE LA AGENDA 21 EN LAS ISLAS BALEARES**

SALVÀ-TOMÀS, DR. PERE A

*Laboratorio de Investigación y Documentación Turística de la Universidad de las Islas Baleares.*

[psalva@ctv.es](mailto:psalva@ctv.es)

[dctpest0@ps.uib.es](mailto:dctpest0@ps.uib.es)

## **Introducción. El agotamiento del modelo turístico fordista y las nuevas prácticas de ocio del post-fordismo.**

Las nuevas prácticas socio-lúdicas provocadas por los cambios de las motivaciones sociológicas y económicas de la nueva sociedad postmoderna o postfordista de finales del siglo XX implican la necesidad de desarrollar nuevos modelos turísticos para poder responder a la demanda de nuevas necesidades de ocio, tiempo libre y / o vacaciones. Desde esta perspectiva se registra en materia de vacaciones una diversificación en la demanda de nuevos productos turísticos así como una mayor exigencia de calidad de los mismos. Estas nuevas tendencias de la demanda turística implican importantes cambios en los modelos turísticos tradicionales que se implantaron y / o desarrollaron en el litoral mediterráneo en la etapa del crecimiento del turismo de masas a partir de los años 60. En la mayoría de los principales centros turísticos tradicionales ubicados en el litoral mediterráneo se detectan situaciones de agotamiento afectadas por signos de obsolescencia en el producto ofertado y en la situación ambiental de las zonas en las que se ubican.

Los nuevos parámetros de las nuevas tendencias sociales de la demanda se definen básicamente por una serie de factores, entre los que destacamos:

- Una tendencia hacia productos individualizados (a la carta).
- Un escalonamiento de los desplazamientos según la disponibilidad de tiempo y desconcentrando el tiempo en varios periodos de vacaciones.
- El resurgimiento de desplazamientos cortos de fin de semanas o vacaciones secundarias
- Nuevas motivaciones del ocio marcadas por la autenticidad ambiental y cultural, una personalización del viaje, mayor exigencia de calidad de servicios menos concentrados en el espacio y en el tiempo.
- El cambio del modelo de desarrollo turístico desde el mercado de la demanda de las 4S (sea, sun, sand and sex) a un mercado de oferta que se organiza conforme a las 4E (environment, equipment, event, setting (encadrement)).

El reto de los centros turísticos maduros litorales se basa en su capacidad de respuesta para dar satisfacción a estas nuevas tendencias de la demanda. El diagnóstico sobre estos centros turísticos tradicionales nos muestra la existencia de una planta turística obsoleta en función de su falta de adecuación a las nuevas demandas turísticas así como por el hecho de no haber desarrollado nuevos productos turísticos para dar satisfacción a las mismas. Por lo tanto se impone la necesidad de diseñar estrategias sistemáticas, apoyadas en la planificación turística, para poder ofrecer a través de nuevos modelos turísticos nuevas alternativas que al mismo tiempo que respondan a la demanda se adapten en el marco de un desarrollo turístico sostenible, en el que debe prevalecer un equilibrio entre la capacidad de carga y el diseño urbanístico integrado en el paisaje y en la escala intermedia del territorio.

## **Hacia un pequeño diagnóstico del desarrollo turístico de las Islas Baleares.**

Las islas Baleares se han convertido en los últimos cuarenta años en uno de los principales destinos turísticos del turismo europeo. Las cuatro islas principales, Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera con una superficie total de unos 5014 km<sup>2</sup> y unos 1.000 kilómetros de litoral contienen casi medio millón de plazas turísticas con una afluencia turística de más de 10 millones de turistas y una estancia media en 1998 del orden de las 11 pernoctaciones por turista. Las Islas Baleares han basado su desarrollo turístico en un mercado de masas con un predominio en la demanda compuesta por una población de poder adquisitivo medio y bajo, que se alojan en hoteles y apartamentos de categoría intermedia, en los que la comercialización se realiza a través de los grandes touroperadores internacionales. Un diagnóstico de síntesis nos muestra como el modelo turístico tradicional implicó importantes desequilibrios causados por los sistemas de implantación. En primer lugar destacan los desequilibrios sectoriales en función de la alta especialización en un tipo específico de turismo (consumo de recursos de sol y playa). Por otra parte aparecen importantes desequilibrios tecnológicos definidos por una falta de innovación y una casi absoluta ausencia de programas de formación.

El mencionado modelo de turismo fordista se va implantando progresivamente en las Islas Baleares desde la década de los años 60. Esta fecha representa el paso de un movimiento turístico elitista, en el que fueron básicas la decisión y motivación individual del turista, a una nueva forma de turismo de masas que debe ser considerado como fenómeno social, ya que se extiende a todos los grupos sociales. Este acontecimiento ha provocado un considerable aumento del número de turistas que en función de su demanda de sol y playa ha implicado un proceso de litoralización que representa la implantación territorial de un modelo turístico tradicional que se basa sobre el despilfarro y la malversión de los recursos. Sus rasgos más característicos pueden definirse en los siguientes elementos:

- Un constante crecimiento del volumen de llegadas de turistas. Este aumento de la afluencia turística es utilizado por la administración pública como máximo exponente de la dinámica y el éxito del turismo. Es el triunfalismo de las cifras

- Este crecimiento es paralelo al aumento de las plazas hoteleras y extra-hoteleras que implica la implantación de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento continuado de alojamientos controlado por los sectores inmobiliario y de la construcción. El resultado de este proceso es una masificación de la urbanización en determinados tramos costeros, en los que se supera ampliamente la capacidad de carga, lo que implica problemas de estética del entorno, sobreexplotación de los recursos hídricos disponibles y áreas urbanas congestionadas.

- Una fuerte estacionalidad de la demanda que implica importantes consecuencias sobre la planta turística y sobre los recursos humanos ocupados en el sector de la hostelería y complementarios. Entre los cinco meses de Mayo, Junio, Julio, Agosto y Setiembre se concentra el 66,76% del total de la afluencia turística.

El proceso del desarrollo turístico en Baleares no tuvo un tratamiento mínimamente responsable por parte del mundo empresarial y la Administración pública hasta medianos de la década de los años 80. El resultado de las actitudes empresariales y de la posición de la Administración fue una situación de obsolescencia y deterioro del sector turístico que solo fue considerado desde la perspectiva de su aportación económica en la balanza de pagos. Hasta finales de los años 80 fue interpretado como un elemento coyuntural como simple factor compensador de la balanza comercial lo que implicó el desarrollo de una actividad sin planificación estratégica con una ausencia casi absoluta de leyes y/o directrices de ordenación del sector turístico en estos años de expansión del turismo de masas. Este modelo de

desarrollo turístico balear entra en crisis en la década de los años 90 al aparecer los primeros síntomas claros de superación de los límites de capacidad de carga con relación a los impactos medioambientales, el aumento de los problemas derivados de la sobreexplotación de los acuíferos, la problemática del saneamiento integral de las aguas residuales, el crecimiento de contaminación, los límites de los recursos energéticos y el problema de la eliminación de los residuos sólidos. La oferta turística balear sufre las consecuencias del cansancio del mercado, ligadas básicamente al agotamiento de modelos obsoletos y poco competitivos, herencia de las fases de expansión del turismo de masas de épocas anteriores. Para su revitalización se imponen estrategias basadas en la modernización del sector turístico aprovechando su amplia experiencia, en la minimización de los impactos medioambientales y en la adecuación de la oferta a las nuevas demandas de productos turísticos. Se impone un escenario basado en un turismo sostenible que debe ser la base de diversas actuaciones estratégicas ligadas a la Ordenación del Territorio (Directrices de Ordenación Territorial) y un amplio debate sobre la limitación del crecimiento de la oferta (Ley General de Turismo de 1999). En este marco se enmarcan diversas actuaciones locales basadas en la filosofía de la Agenda 21 entre las que destacan el Plan Municipio Ecoturístico de Alcúdia y la Agenda Local 21 de Calvià.

## **Agenda local 21**

La Agenda Local 21 es un plan de acción que sigue las recomendaciones del programa 21, aprobado en el transcurso de la Cumbre de Río de 1992. Pretende como principal objetivo la aplicación de una estrategia y programa de acciones basadas en la filosofía del desarrollo sostenible. La Organización Mundial del Turismo publicó una serie de recomendaciones que, dirigidas a los gobiernos e instituciones por una parte y a las empresas turísticas por otra, pretenden desarrollar acciones prioritarias encaminadas hacia una mejor gestión territorial de los destinos turísticos. La aplicación de estas directrices emanadas de la Agenda Local 21 supone la aprobación de un plan estratégico del turismo en el marco del desarrollo sostenible. Abarca un completo diagnóstico de la situación actual para que a través de una serie de líneas estratégicas de actuación pueda implantarse un escenario de futuro basado en un turismo sostenible desde las perspectivas de la sostenibilidad económica, social y medioambiental.

Desde esta nueva perspectiva de la gestión territorial se han impulsado en las Islas Baleares una serie de acciones específicas de reestructuración e intervención en distintos entornos turísticos consolidados. Una parte de estas actuaciones piloto se han experimentado en centros turísticos maduros entre los que destaca por la amplitud y profundidad del plan estratégico el caso de la Agenda Local 21 del municipio de Calvià (Mallorca). Son iniciativas que pueden convertirse en la clave de la transformación turística de los principales centros turísticos maduros litorales del Mediterráneo. Estos centros turísticos tradicionales litorales pueden ser analizados en el marco de la teoría de ciclo de vida del resort turístico descrita por diversos autores que han analizado otros ámbitos extra-mediterráneos (URRY, 1990). Los problemas ambientales de los centros turísticos maduros mediterráneos remiten al marco general del ciclo de vida de los resorts litorales, entendiendo que los centros de turismo son entidades dinámicas sujetas a cambiar en el tiempo. Con el objetivo de superar la situación de agotamiento constatada a través de los diagnósticos y estudios en la que se encuentran la mayoría de los centros turísticos tradicionales españoles, las Administraciones Regionales han iniciado diversas actuaciones basadas en el diseño de estrategias globales de renovación de la oferta y la creación de ayudas para su modernización.

## **Las actuaciones de la administración local en estrategias de reestructuración y revitalización de centros turísticos tradicionales: el caso de Calvià (Mallorca)**

### Intrucción

El municipio de Calvià, localizado en la parte suroccidental de la isla de Mallorca, registra uno de los más altos índices de especialización turística a escala mundial. En 1996 registraba 28.746 habitantes residentes. En sus 56 kilómetros de costa se sitúan más de 75.000 plazas turísticas entre hoteles, apartamentos y plazas de uso turístico no reglado. Calvià recibe unos dos millones de turistas que representan una cuarta parte del total de los turistas que visitan la isla de Mallorca. Las actividades turísticas se ubican en diversos centros turísticos del municipio que prácticamente ocupan todo el espacio litoral del mismo. Calvià es un ejemplo típico de la primera generación de centros turísticos litorales que se han especializado en un turismo de masas de sol y playa. Las características del modelo turístico tradicional de Calvià son comunes al resto de centros turísticos maduros consolidados en los que se registra una demanda masiva, organizada a través de grandes touroperadores y en los que no han existido políticas propias de comercialización de sus productos turísticos. Calvià, que se inicia con el primer boom del turismo internacional español, se convierte rápidamente desde 1960 en un importante receptor de grandes flujos de turistas internacionales. En 1960 el municipio de Calvià era un territorio agrario cuya población residente apenas superaba los 3.000 habitantes. Desde la fecha hasta los años 90 mantiene una política turística basada en un progresivo crecimiento del sector de la construcción y en una insostenible explotación de sus recursos naturales, lo que implicó un declive del sector primario con un abandono de las actividades agrícolas y una progresiva degradación medioambiental a causa del excesivo ritmo de la creación de urbanizaciones turísticas y /o residenciales.

### Agenda local 21 de Calvià

Para superar este diagnóstico negativo y con el objetivo de una mejor gestión territorial el Ayuntamiento de Calvià aprueba en el año 1995 un plan estratégico basado en la filosofía y recomendaciones de la Agenda Local 21. Los objetivos globales de la Agenda Local 21 de Calvià pretenden los siguientes fines:

- Satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras. Se trata de una búsqueda de un mejor Bienestar de las generaciones actuales y futuras de los residentes en Calvià.
- La búsqueda de una mayor calidad del turismo con una afluencia a lo largo del año superando la estacionalidad actual.
- Una mejor gestión de instalaciones y servicios medioambientales, incluyendo la modernización de la planta turística. El objetivo de la Agenda Local 21 de Calvià es mantener en el siglo XXI un desarrollo basado en la economía del turismo satisfaciendo las demandas turísticas basadas en valores medioambientales manteniendo e incluso aumentando su atractivo como destino turístico basado en el disfrute de la naturaleza y en un medio ambiente adecuado.
- Participación de todos los sectores. Ello implica una concertación continua y concreta entre todos los agentes implicados: administraciones públicas, entidades ciudadanas, empresarios, sindicatos y población residente.
- Diseñar una serie de actuaciones que limiten la lógica del crecimiento sin límite recuperando suelo hasta la actualidad urbanizable y preservando los tramos del litoral todavía no ocupados.

El diseño de la Agenda Local 21 de Calvià establece una estrategia para conseguir el equilibrio entre desarrollo, riqueza y trabajo con la protección del medio, los recursos naturales y la disminución de los residuos y la contaminación.

La metodología del diseño de la Agenda Local 21 de Calvià se basa en la percepción del municipio de Calvià como un sistema local integrado compuesto en su primer nivel por los siguientes elementos:

- a. Seis **Áreas Temáticas Clave (ATC)** que comprenden en análisis y tendencias de los sectores de la población, Integración y calidad de vida, Ecología local, Patrimonio histórico y Cultural, Economía y turismo y Sistema urbanístico.
- b. Cuatro **Sectores Ambientales Clave (SAC)** que hacen referencia al Agua, Residuos, Energía y Transportes.

En un segundo nivel estos sectores permiten una delimitación en **27 Campos de Referencia (CR) y 775 Indicadores (I)** que permiten la evaluación en tres situaciones (situación actual, situación tendencial y situación deseada con acciones correctivas que permiten llegar a un escenario de rehabilitación integral en el horizonte del 2025). El diagnóstico de las situaciones actual y tendencial permite establecer medidas correctoras para minimizar los efectos negativos de cada variable analizada.

En la actualidad la aplicación de la Agenda Local 21 de Calvià se halla en fase de definición y aprobación de 10 líneas de acción estratégicas y 40 iniciativas. Estas líneas estratégicas son:

1. Contener la presión humana, limitar el crecimiento y favorecer la rehabilitación integral del territorio y de su litoral.
2. Favorecer la integración, la convivencia y la calidad de vida de la población residencial.
3. Preservar el patrimonio natural terrestre y marítimo.
4. Recuperar el patrimonio histórico, cultural y natural.
5. La rehabilitación integral de los núcleos urbanos.
6. Mejorar Calvià como destino turístico: Sustituir el crecimiento por la calidad sostenible y buscar el aumento del gasto turístico.
7. Mejorar el transporte público y favorecer el uso peatonal y en bicicleta.
8. Una gestión sostenible en el sector ambiental clave: agua, energía y residuos.
9. Invertir en recursos para el conocimiento, dinamización y diversificación del sistema económico.
10. Innovación del gobierno municipal y ampliación de la capacidad de inversión combinada pública-privada.

## Conclusión

Las nuevas prácticas socio-lúdicas surgidas de los cambios sociológicos y económicos de la nueva sociedad postmoderna o postfordista que se consolida en el umbral del siglo XXI tiene como consecuencia la necesidad de desarrollar nuevos modelos turísticos para dar respuesta a las nuevas demandas de la población. La situación de agotamiento de los centros turísticos maduros ligados al turismo de sol y playa ha impuesto la necesidad de su reestructuración y modernización de su oferta y de una nueva gestión territorial ante los nuevos escenarios del turismo internacional e interior. Es necesario un planteamiento de nuevas estrategias de los agentes privados y de las administraciones para superar la situación obsoleta de la mayoría de ellos y revitalizarlos para convertirlos en productos competitivos en el contexto de los actuales escenarios en los que desarrolla la industria turística internacional. Estos cambios cualitativos en la oferta turística de los centros turísticos litorales son consecuencia de la adecuación a las nuevas demandas, adecuación que sólo es posible estableciendo planes estratégicos con actuaciones claras y la potencialización de productos turísticos diversos. La supervivencia de estos centros turísticos está condicionada al mantenimiento, rehabilitación y adaptación al mercado, de forma que la planificación estratégica debe orientarse a modelos de desarrollo turístico sostenibles. La experiencia de Calvià nos permite concluir con una serie de



afirmaciones que pueden ser importantes para una mejor gestión territorial de otros destinos turísticos maduros:

-La necesidad de la planificación estratégica en el ciclo de madurez de los centros turísticos basado sobre una concepción integrada del desarrollo local para poder compatibilizar los componentes económicos, socioculturales y medioambientales.

-La diversificación de la oferta turística. Se constata la necesidad de adaptar los destinos turísticos a las nuevas demandas turísticas.

-Aumentar la calidad de los destinos turísticos con el objetivo de mejorar la calidad de la experiencia turística.

-Adecuar el producto a las nuevas tendencias de la demanda turística

-Desestacionalizar la oferta y demanda turística

-Apoyar el turismo en el marco del desarrollo sostenible en el que deben considerarse los conceptos de la capacidad de carga o límites de cambio deseados.

## **Bibliografía:**

- AJUNTAMENT DE CALVIÀ (1995) "Calvià. Agenda Local 21". Calvià, Ajuntament de Calvià, 93 pp.
- AJUNTAMENT DE CALVIÀ (1999) " La sostenibilidad de un municipio turístico. Plan de Acción" Calvià, Ajuntament de Calvià, 96 pp.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA; MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1999). "España: Un turismo sostenible ". Madrid, MEYH-MMA, 97 pp.
- SALVÀ TOMÀS,P. (1993) "The environmental Impacts of touristic leisure activities and its consequence for inland and seaside areas" KONSOLA, D. (Ed) Culture, Environment and Regional Development. Athens, Regional Development Institute, pp.101-109.
- SALVÀ TOMÀS,P.(1994) "The socio-economic and environmental impacts of tourist leisure activities in the Mediterranean Islands. The case of Balearic Islands" Paper presented in EURO-MEDITERRANEAN RTD FORUM. TECHNOLOGY, CULTURE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE MEDITERRANEAN". Patras, Scientific Patras Park, 1994, 20 pp.
- SALVÀ TOMÀS, Pere A.(1996)."The future of the coastal tourist regions of the Southern Europe. The birth of the new forms of demand and the restructuring of the traditional tourist centers". Paper presented to" XXXIIè COLLOQUE DE L'ASRDLF "Regions et villes dans l'Europe de l'an 2000". Berlin, Université Humbolt, 23 pp.
- SALVÀ TOMÀS, P (1996.c). "Las implicaciones socio-culturales del Turismo en el mar Mediterráneo" G.DE LEMOS, A.I. (Org.) Turismo. Impactos socioambientais. Sao Paulo, Editora HUCITEC, pp.187-206.
- SALVÀ TOMÀS, P.(1996.d) "The Balearic Islands: A new California for the European People". Paper presented 28th. International Geographical Congress. The Hague, IGU, 15 pp.
- SALVÀ TOMÀS, P.(1997) "Economic, Socio-Cultural and Environmental Impact of Tourism. The Western Mediterranean Basin" . BIANCHI, G.(ed.) Mediterranean Multiregionality. Regional Analysis and Planning in the European Mediterranean Regions. Firenze, AISRe- Rete Regionali Toscana dell'Alta Tecnologia, pp.48-62.
- SALVÀ TOMÀS, P.(1997)."From the welcome to the tourism as resources consumer to the tourist attraction of the Mediterranean culture and way of life". Paper presented in II Forum Civile Euromed. Naples (Italy), december 1997, 15 pp.
- SALVÀ TOMÀS, P (1998) "Die Revitalisierung Spanischer Küstenbadeorte. Ein Zwischenbericht" Regensburger Geographische Schriften nº 27. Regensburg, Regensburg Universität, pp.9-28.
- SALVÀ TOMÀS,Pere A.(1998). "Los modelos de desarrollo turístico en el Mediterráneo". Cuadernos de Turismo nº 2. Murcia, Escuela Universitaria de Turismo. Universidad de Murcia, pp. 7-24
- SALVÀ TOMÀS,Pere A.(1998) " El surgimiento de neo-resorts turísticos en el Caribe como una nueva expresión del sistema fordista: Expansión e impactos". Paper presented a IGU. Puerto Rico, 13 pp.
- SALVÀ TOMÀS,Pere A.(1999) " The culture revaluation as resource and the Mediterranean way of life as attraction: Two Basic variables for the tourist development of European Southern areas in next Millenium" Paper presented in VI ENCONTRO NACIONAL D'APDR. Braga (Portugal). 15 pp.
- SALVÀ TOMÀS,Pere A.(1999) "Tourism sector restructurations, sustanaibility and territorial perspectives at the beginnings of 21<sup>st</sup> Cntury" Paper presented in SUMMER INSTITUTE OF ERS. Faro (Portugal). 20 pp.
- SALVÀ, P; AGUILÓ, E.; PICORNELL, C. (1994). "El turismo en el desarrollo regional. Aportaciones y riesgos" CURBELO,J.L.; ALBURQUERQUE, F; MATTOS, C.; CUADRADO, J.R. Territorios en transformación (Análisis y propuestas). Madrid, Fondo Europeo de Desarrollo Regional- Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 545-562.
- URRY,J.(1990)."Mass tourism and the rise and fall of the seaside resorts" "The tourist gaze: Leisure and travel in contemporary societies". London, Sage, pp. 160-169.

- WORLD TOURISM ORGANIZATION. WTO-OMT (1991). "Seminar on new forms of demand, new products". Nicosia, OMT-WTO-BTO, 153 pàgs.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION. WTO-OMT (1993) "Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners". Madrid, OMT-WTO, 166 pp.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION. WTO-OMT (1994) "Development of National Parks and Protected Areas for Tourism". Madrid, OMT-UNEP, 53 pp.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION. WTO-OMT (1994) "Quality- A Challenge for Tourism" Madrid, OMT- 200 pp.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION. WTO-OMT (1997) "Agenda 21 for the travel&tourism industry. Towards Environmentally sustainable Development". Madrid, OMT-WTO, 78 pp.